# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

## 22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

**Nr. 2190** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Actieplan integratie van derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 2188)
Fiche: Verordening wholesale roamingmarkten (Kamerstuk 22 112, nr. 2189)
Fiche: Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader
Fiche: Herziening richtlijn normen opvang asielzoekers (Kamerstuk 22 112, nr. 2191)
Fiche: Kwalificatieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2192)
Fiche: Procedureverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2193)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2190
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

## Fiche: Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader

### 1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees parlement en de Raad
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 juli 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016)468
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1468920320275&uri=COM:2016:468:FIN
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
h) *Rechtsbasis*
Artikel 78, lid 2 onder d en g, VWEU
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

*a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie presenteert met dit voorstel een EU-hervestigingskader met als doel een gemeenschappelijk Europees hervestigingsbeleid te ontwikkelen. De Commissie meent dat een gemeenschappelijk hervestigingskader er aan zal bijdragen dat vluchtelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming in Europa meer mogelijkheden krijgen om Europa te bereiken via een veilige, legale en gecontroleerde route. Dit voorstel maakt onderdeel uit van de voorstellen tot hervorming van het Gemeenschappelijke Europese Asielstelsel (GEAS) en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen.[1] Onderdeel van het voorgestelde EU-hervestigingskader zijn uniforme procedures en criteria om kandidaten voor hervestiging te selecteren of uit te sluiten. Tegelijkertijd behouden lidstaten wel de bevoegdheid om jaarlijks zelf te besluiten hoeveel vluchtelingen ze hervestigen. Lidstaten die bijdragen aan de invulling van dit Europese hervestigingskader komen in aanmerking voor een financiële tegemoetkoming van EUR 10.000 per hervestigde vluchteling onder het AMIF-kader. Met het oog daarop bevat dit voorstel een aanpassing van de AMIF-verordening.
Een EU-hervestigingskader kan volgens de Commissie bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de partnerschappen die de Europese Unie wenst aan te gaan met derde landen om de samenwerking op het gebied van migratie verder te intensiveren. De Commissie meent dat dit ook een instrument is om internationale solidariteit én verantwoordelijkheid te tonen met landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen door vanuit deze landen groepen vluchtelingen naar Europa te hervestigen.

[1] COM (2016 197, 6 april 2016.

## 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland kent een lange traditie van deelname aan het hervestigingsprogramma van de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR). Al lange tijd streeft Nederland er naar om elke vier jaar circa 2.000 vluchtelingen naar Nederland uit te nodigen. Via hervestiging biedt Nederland bescherming aan individuele vluchtelingen en toont Nederland zijn solidariteit met de regio's waar vluchtelingen worden opgevangen die vluchten voor het geweld in hun land.[2] Daarnaast moedigt Nederland geruime tijd (Europese) landen aan om ervaring op te doen met hervestiging, bijvoorbeeld door als waarnemer deel te nemen aan Nederlandse hervestigingsmissies. Via hervestiging wordt vluchtelingen een veilig en legaal alternatief geboden, concurrerend met de levensgevaarlijke diensten die worden aangeboden door gewetenloze mensensmokkelaars. Hervestiging draagt daarom ook bij aan het doorbreken van het cynische verdienmodel van mensensmokkelaars. Zoals verwoord in de kabinetsvisie op de Europese vluchtelingenproblematiek van 8 september 2015 meent het kabinet dat een Europees hervestigingsprogramma onderdeel moet zijn van een alomvattende aanpak om de migratiestromen naar Europa te verminderen en beter beheersbaar te maken.[3]

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

In september 2015 heeft het kabinet zijn visie op de Europese vluchtelingenproblematiek gepresenteerd en een integrale aanpak voorgesteld om de ongecontroleerde migratiestromen beheersbaar te maken en te verminderen. Veel onderdelen daarvan ziet het kabinet terug in de recente initiatieven en voorstellen van de Europese Commissie. Dit geldt eveneens voor dit nieuwe voorstel voor een Europees hervestigingskader. Ook op dit punt lijkt de ambitie van de Europese Commissie overeen te komen met die van het kabinet. Het kabinet verwelkomt dit voorstel en ondersteunt in algemene zin het principe om te komen tot een structureel Europees hervestigingskader op basis van uniforme hervestigingsprocedures.

Het kabinet waardeert eveneens dat de Commissie aansluiting heeft gezocht bij reeds opgedane ervaringen met hervestiging, zowel op basis van bestaande nationale of multinationale programma's, als op basis van de standaard werkwijze die is opgesteld voor de uitvoering van het 1:1 mechanisme als onderdeel van de uitvoering van de EU-Turkije Verklaring van 18 maart jl. Op basis van deze ervaringen stelt de Commissie uniforme procedures voor. Het kabinet kan dit steunen, mits deze procedures efficiënt en de bijbehorende administratieve lasten beperkt blijven. In dit verband zal Nederland de Commissie bijvoorbeeld om bevestiging vragen dat eventuele negatieve besluiten van lidstaten in individuele hervestigingszaken niet voorzien in rechtsmiddelen, zoals ook nu het geval is. Immers, in hervestigingsprocedures worden kandidaten voorgedragen voor hervestiging en ligt er geen aanvraag van de betrokken kandidaat waarop wordt beslist.

Daarnaast is het voor het kabinet noodzakelijk dat de Europese hervestigingsprocedures voldoende ruimte bieden voor het zorgvuldig uitvoeren van veiligheidscontroles en dat de weigering van personen om redenen van openbare orde door een lidstaat ook bekend is bij andere lidstaten. Voor het kabinet is het eveneens van belang dat secundaire stromen

[2] Kamerstuk 19 637, nr. 2087
[3] Kamerstuk 19 637, nr. 2030

worden tegengegaan. In dat verband steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om de recent gepresenteerde EURODAC-verordening met dit doel aan te passen waar het gaat om hervestiging. Tegelijkertijd plaatst het kabinet wel enkele kanttekeningen bij het onderhavige voorstel en zal de Europese Commissie daarom ook verzoeken om verschillende zaken nader toe te lichten tijdens de behandeling van dit voorstel, die naar verwachting dit najaar zal beginnen.

Een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet betreft de beoordeling van het vluchtelingschap. In het huidige Nederlandse hervestigingsbeleid en in samenhang met het éénstatusstelsel is dit een integraal onderdeel van de hervestigingsprocedure. Deze beoordeling dient plaats te vinden voordat de betrokken kandidaat wordt overgebracht naar Nederland. In het onderhavige voorstel stelt de Commissie voor deze toets niet te laten plaatsvinden in de versnelde hervestigingsprocedure (artikel 11). Het kabinet zal er tijdens de onderhandelingen op aandringen om dat wel te kunnen blijven doen.

De wijze en snelheid waarop naar Nederland uitgenodigde vluchtelingen deel uit maken van de Nederlandse samenleving is een van de factoren die bijdraagt aan het succes van het instrument van hervestiging. Dit komt mede door de uitgebreide aandacht voor het aanpassingsvermogen van de hervestigingskandidaten tijdens het selectieproces en de culturele oriëntatietrainingen die worden gegeven voorafgaand aan de overkomst naar Nederland. Het kabinet hecht hier veel belang aan en zal er in de onderhandelingen ook voor pleiten om hier meer aandacht voor te hebben als onderdeel van de procedures. Nederland zal er voor pleiten dit op te nemen in de uitsluitingsgronden die worden genoemd in de voorgestelde verordening.

Voor het kabinet is het tevens van belang om verduidelijking te krijgen rond de rol van het zogenoemde *High Level Resettlement Committee.* In de toelichtende nota geeft de Commissie aan dat dit comité politieke richting zal geven aan de uitvoering van het Europese hervestigingskader. Tegelijkertijd stelt de Commissie zowel in verordening als in dezelfde toelichtende nota dat bij het opstellen van uitvoeringshandelingen voor dit hervestigingskader rekening wordt gehouden met de discussies in het comité. Het kabinet erkent de meerwaarde van consultatie van zoveel mogelijk partijen in de voorbereiding en de uitvoering van een dergelijk kader. Wel vraagt het kabinet zich af of dit comité het aangewezen orgaan is om politieke richting te geven. Het kabinet meent dat dit primair een verantwoordelijkheid en taak is van de Raad. Ten aanzien van de samenstelling van dit comité acht het kabinet het van belang dat UNHCR daar een stevige rol in heeft. Nederland zal hier ook op aandringen. Dat geldt ook voor de betrokkenheid van UNHCR in het voordragen van kandidaten voor hervestiging.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat een structureel Europees hervestigingskader een positieve bijdrage kan leveren aan de relaties tussen de EU en derde landen en daarmee een nuttig instrument kan zijn om de migratiesamenwerking met deze landen te versterken[4], en onder meer als hefboom kan dienen voor betere bestrijding van illegale grensoverschrijdingen van de buitengrens van de EU en betere samenwerking op het gebied van terugkeer. De Europese Unie zal beter geëquipeerd zijn om solidariteit te tonen met landen en regio's van opvang door grotere groepen vluchtelingen over te nemen en hen op een veilige manier naar Europa te laten komen. Dit mechanisme zal de Europese Unie beter in staat stellen om in internationale fora duidelijkere

[4] Kamerstuk 22 112, nr. 2157

en gerichtere toezeggingen te doen op het gebied van hervestiging. Een gemeenschappelijk Europees hervestigingskader kan daarmee ook bijdragen aan het terugbrengen van de spontane toestroom naar Europa zoals deze de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.

Het kabinet merkt hierbij wel op dat de schaalgrootte en het succes van een Europees hervestigingskader afhankelijk zal zijn van het aantal lidstaten dat meedoet en het aantal hervestigingsplekken dat zij zullen toezeggen. Hoewel het kabinet, op basis van de politieke discussies in de Raad over de afgelopen periode, begrip heeft voor de keuze van de Commissie om deelname niet verplicht te stellen. Nederland zal ook de Europese partners blijven oproepen mee te doen aan een Europees hervestigingskader met het streven naar een eerlijke en evenredige lastendeling tussen lidstaten als voortdurende leidraad.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Dit voorstel zal door alle lidstaten in samenhang worden bezien en behandeld met de recente asielvoorstellen van de Commissie om het GEAS te hervormen en in het bijzonder met de herziening van de Dublin-verordening, het voorstel voor een Procedureverordening en het voorstel voor een Kwalificatieverordening. Dit voorstel bevat geen verplichtend karakter waar het om de deelname aan hervestiging gaat. Dit zal bij enkele lidstaten vermoedelijk leiden tot minder weerstand. Wel komt daar bij dat een aantal lidstaten (nog) geen ervaring heeft met het instrument hervestiging waardoor deze lidstaten zich mogelijk terughoudend zullen opstellen in het doen van toezeggingen als onderdeel van de uitvoering van dit Europese hervestigingskader. Dit zal de ontwikkeling van een echt breed Europees hervestigingskader niet ten goede komen. Het feit dat de Commissie er voor heeft gekozen om dit voorstel in de vorm van een verordening te presenteren waardoor er minder ruimte is voor de lidstaten in de implementatie, zal eveneens een rol zal spelen in hun beoordeling van het voorliggende voorstel.

**4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

*a) Bevoegdheid*

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van asiel en migratie ten behoeve van gemeenschappelijke procedures en samenwerking met derde landen (artikel 78, lid 2 onder d en g). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

*b) Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Dit voorstel maakt onderdeel uit van de verdere harmonisatie van het Gemeenschappelijke Europese Asielstelsel. Om tot een gemeenschappelijke Europees hervestigingskader te komen, is het van belang dat gelijke procedures in de lidstaten gelden.

*c) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel overwegend als positief, behoudens de eventuele rol van de *High Level Resettlement Committee* in zo verre deze politieke richting zal geven.

## 5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

*a) Consequenties EU-begroting*

Geen. Het voorstel geeft geen wijziging van het plafond dat is gereserveerd voor AMIF in de oorspronkelijke verordening noch in de verdeelsleutel.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Het voorstel heeft als zodanig geen directe consequenties voor de rijksoverheid en de decentrale overheden. Dit komt doordat het voorstel dicht tegen de huidige Nederlandse praktijk van hervestiging aan ligt en omdat er geen verplichting is.
Wel zal de € 10.000 euro per hervestiger de kosten voor Nederland drukken voor de gevallen die Nederland nu ook al op basis van hervestigingsbeleid uitnodigt. De totale kosten zullen sterk afhankelijk van het eventuele Nederlandse aandeel in het jaarlijks vast te stellen hervestigingskader.

Het asielbudget wordt jaarlijks op grond van een raming vanuit de Rijksbegroting gefinancierd. Indien het voorstel hogere budgettaire gevolgen heeft, dan dienen deze te worden ingepast op de begroting van de betrokken departementen.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De Commissie stelt voor evaluatiedoeleinden voor dat de lidstaten op wekelijkse basis informatie aanleveren over het aantal hervestigingen dat heeft plaatsgevonden. Dit zal een aanvullende inspanning vergen van onderdelen van de rijksoverheid. Er wordt geen regeldruk of administratieve lasten voorzien voor decentrale overheden, het bedrijfsleven of burgers in Nederland.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen.

## 6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, en de Vreemdelingencirculaire zullen moeten worden aangepast na aanname van de gewijzigde verordening.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel voorziet in een gedelegeerde handeling van de Europese Commissie om waar nodig op niet-essentiële onderdelen de hervestigingsprocedure van specifieke hervestigingsprogramma's aan te passen

toegespitst op een bepaald derde land. Het kabinet kan dit voorstel steunen omdat dit de flexibiliteit en reactiesnelheid van het hervestigingskader ten goede komt. Daarnaast maakt het voorstel de Commissie bevoegd om via een uitvoeringshandeling jaarlijks een gericht gemeenschappelijk hervestigingsprogramma aan te nemen. Deze uitvoeringshandeling zal uitvoering en invulling geven aan het Raadsbesluit. Het kabinet kan dit deels steunen op basis van de waarborgen en randvoorwaarden die de Commissie zelf noemt. Voor Nederland is het wel van belang dat individuele lidstaten voldoende ruimte hebben om zelf invulling te geven aan de hervestigingsaantallen, bijvoorbeeld voor zogenoemde dossierzaken waar veelal ook sprake is van acute noodzaak om de persoon te hervestigen.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

In de onderhavige verordening wordt geen concrete implementatietermijn genoemd. Gebruikelijk is dat dit twintig dagen na publicatie is. Het kabinet zal zich inzetten om deze termijn voldoende lang te laten zijn ten behoeve van een zorgvuldige implementatie.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Europese Commissie zal tijdig rapporteren over de uitvoering van deze verordening en deze gelijk trekken met de rapportages m.b.t. Verordening (EU) No. 516/2014 inzake de oprichting van het Asiel, Migratie en Integratie Fonds. Daarnaast worden lidstaten verzocht wekelijks informatie aan te leveren over het aantal hervestigingen.

## 7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde hervestigingsprocedure zal minimale aanpassingen vergen van de bestaande Nederlandse hervestigingsprocedure. Door de rechtstreekse werking van de verordening, is het mogelijk dat Nederland bestaande hervestigingsprocedures zal moeten aanpassen op basis van de uitkomsten van de komende onderhandelingen.

## 8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Positief, in het bijzonder voor ontwikkelingslanden, die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Via een (grootschaliger) hervestigingsprogramma van de EU kan de druk van aanwezige vluchtelingen in de regio op de nationale en lokale overheden en de bevolking worden verminderd.